

Ministerie van Justitie en Veiligheid
T.a.v. Prof. mr. T.H.D. Struycken
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Per e-mail en per post verzonden.

Den Haag, 23 augustus 2024
Ref.: BtK/SvK/902-0823

Betreft: Formele reactie op het rapport 'Contourenschets civiele invordering', door de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG)

Geachte heer Struycken,

Op 28 juni 2024 werd het rapport 'Contourenschets civiele invordering' aan de Tweede Kamer aangeboden. De KBvG reageerde eerder al met de eerste bevindingen op 5 juli jl. Hierbij sturen wij u zoals toegezegd onze meer uitgebreide en inhoudelijke reactie.

De KBvG wil van deze gelegenheid ook gebruikmaken om u te complimenteren met de contourenschets. De onderzoekers zijn zeer minutieus te werk gegaan. Wij zijn verheugd met de erkenning van de rol van de gerechtsdeurwaarder in het schuldendomein, juist ook in het kader van bijdragen aan het terugdringen van problematische schulden.

Eerste bevindingen blijven overeind

Onze eerste bevindingen blijven ook na aandachtige bestudering van het rapport overeind. De KBvG waardeert het dat de aandachtspunten die zij tijdens de verkenning heeft ingebracht zijn meegenomen. Gerechtsdeurwaarders kunnen vanwege hun rol binnen de gehele civiele en publieke invorderingsketen en wettelijk geborgde onafhankelijke positie (tussen schuldeiser en schuldenaar in) een belangrijke en objectieve bijdrage leveren aan de in het rapport genoemde oplossingsrichtingen. Gerechtsdeurwaarders zien álle soorten schuldenaren. Welwillende en assertieve schuldenaren die in beweging komen om hun schulden op te lossen en de weg naar schuldhulpverlening weten te vinden. Schuldenaren die welwillend zijn, maar simpelweg niet in beweging komen. En uiteraard ook nog de groep schuldenaren die niet willen en ook niets doen.

Voorstellen tot oplossing van schulden die uitgaan van de assertiviteit van de schuldenaar zelf werken daarom slechts voor een beperkt deel van de huishoudens met problematische schulden.

De KBvG waardeert het dan ook dat er niet vanuit tunnelvisie naar de problemen in het stelsel is gekeken, maar dat ook de belangen van schuldeisers, de maatschappij als geheel en de positie van andere actoren - waaronder de overheid - zijn benoemd. De KBvG onderschrijft dat met verbeteringen in alleen het civiele invorderingsproces problematische schulden niet voorkomen en opgelost kunnen worden. In dat kader meent de KBvG dat er een eenduidige definitie van problematische schulden moet komen voordat er naar oplossingen wordt gezocht en beveelt de KBvG aan dat ook de rol van de overheid als schuldeiser kritisch wordt beschouwd. Verder is van belang dat behouden wordt wat goed werkt in het systeem van civiele invordering.

Uitgebreide reactie

Beperk oplossingsrichtingen tot de problematische schulden

De KBvG is van mening dat het huidige stelsel van civiele invordering voor het leeuwendeel van de in te vorderen schulden goed werkt. Mogelijke aanpassingen aan het stelsel van civiele invordering zouden zich daarom moeten beperken tot de groep huishoudens met problematische schulden.

Er bestaat echter geen algemeen geaccepteerde definitie van problematische schulden. Er wordt uitgegaan van het door het CBS becijferde aantal huishoudens met problematische schulden, momenteel 726.000. Dat aantal is gebaseerd op cijfers van veertien instanties die ieder hun eigen definitie hanteren van het begrip 'problematische schulden'. Deze definities zijn statisch en houden geen rekening met factoren die kunnen maken dat een schuld problematische vormen aanneemt of juist minder problematisch wordt. Er wordt bijvoorbeeld niet altijd rekening gehouden met het inkomen, vermogenspositie of de leeftijd van de schuldenaar. Het op basis van deze rekenmethode becijferde aantal problematische huishoudens geeft volgens de KBvG daarom geen reëel beeld.

De KBvG beveelt daarom aan om te komen tot een algemeen geaccepteerde definitie van problematische schulden. In een definitie die de KBvG voorstaat, wordt rekening gehouden met schulden enerzijds, maar ook met inkomen, vermogen en leeftijd anderzijds, hetgeen - naar alle waarschijnlijkheid - zal leiden tot een significant lagere becijfering van het aantal problematische huishoudens.

Van belang is om eerst de omvang van het geschetste probleem te bepalen, voordat men overgaat tot het uitwerken van oplossingsrichtingen. De nu geldende uitgangspunten voor civiele invordering kunnen als leidraad dienen bij het uitwerken daarvan. Ook zal de impact van de maatregelen inzichtelijk moeten worden gemaakt. De KBvG meent dat die oplossingen niet zouden moeten leiden tot een verslechtering van de huidige, wettelijke geborgde en onafhankelijke positie van de gerechtsdeurwaarder.

De contourenschets

In uw schets worden vier contouren gegeven met aanbevelingen voor aanpassingen van het civiele invorderingsstelsel. De KBvG zal enkel reageren op de aanbevelingen die het vakgebied van de gerechtsdeurwaarder rechtstreeks raken en/of waar de gerechtsdeurwaarder invloed op kan uitoefenen. Voor de aanbevelingen waar niet op wordt gereageerd, beveelt de KBvG aan zo nodig verder onderzoek te verrichten en een impactanalyse uit te voeren. Op die wijze kan in kaart worden gebracht welke (financiële) gevolgen aanbevelingen hebben voor de maatschappij of specifieke beroepsgroepen.

4.1: Zet het collectief belang centraal

Het collectief afbetalingsplan

Oplossingen in de schuldenketen kunnen ook ten goede komen aan het algemeen belang. De mogelijkheid van een collectief afbetalingsplan voor burgers met (dreigende) problematische schulden die wel willen aflossen, maar bij wie dat niet lukt, kan daaraan bijdragen. Dit voorkomt nodeloze kostenoploop en zet het collectief belang van schuldeisers en het belang van de maatschappij als geheel centraal. Uiteraard zitten daar wel grenzen aan. Denk aan de individuele schuldeiser die onevenredig zwaar wordt getroffen. De oplossing voor de één kan immers niet een probleem voor de ander betekenen.

Daarbij mogen we niet het belang uit het oog verliezen van de eigen verantwoordelijkheid voor het ontstaan van schulden en zelfredzaamheid bij het voorkomen en oplossen van schulden. Schuldenaren kunnen niet standaard volledig worden vrijgepleit van de verantwoordelijkheid voor het ontstaan van schulden. Tegelijkertijd zijn velen van hen niet voldoende zelfredzaam om uit de problemen te komen, zelfs niet als hulp wordt aangereikt. Voor die situaties moeten dus ook oplossingen komen.

Het integraal schuldenoverzicht

De KBvG onderschrijft de aanbeveling voor de ontwikkeling van een integraal schuldenoverzicht voor huishoudens, met toegang voor hulpverleners en gerechtsdeurwaarders. Dat overzicht zou naar de mening van de KBvG één vindplaats moeten zijn voor publieke en private schulden. Daarbij past de kanttekening dat dit overzicht inzicht moet bieden in alle beslagen op inkomen én de verrekeningen. Met

het door de gerechtsdeurwaarders ontwikkelde Digitaal Beslag Register (DBR) is hiertoe al een eerste aanzet gedaan. Het DBR heeft zich bij de afhandeling van de Toeslagenaffaire al bewezen. Het project Stroomlijning Keten voor Derdenbeslag (SKD) geeft hier opvolging aan. Randvoorwaarde voor dergelijke initiatieven is wat de KBvG betreft een goede publiek-private ketensamenwerking.

Schuldenwijzer is het inzageportaal waar burgers met hun DigiD nu al kunnen inloggen en kunnen zien of er beslagen op periodieke inkomstenbronnen ten laste van hen zijn gelegd. Momenteel werken de KBvG en SNG aan de uitbreiding van dit portaal, gesubsidieerd door het ministerie van SZW. Dat kan mede gerealiseerd worden door Schuldenwijzer te formaliseren en te zorgen voor duurzame bekostiging. Daarbij kan worden nagedacht over de ontwikkeling van een kwaliteitsborgingsfonds voor de gerechtsdeurwaarders. Een kwaliteitsborgingsfonds voorziet in een administratief instrument om de geldstromen voor ontwikkeling en beheer te organiseren. In het verlengde daarvan geeft de KBvG in overweging na te denken over de vraag hoe maatschappelijke noodzakelijke digitaliseringstrajecten gefinancierd moeten worden.

Onderzoek naar preferenties

Civiele en publieke invordering kunnen niet los van elkaar worden gezien. Het verdient aanbeveling goed te onderzoeken wat de rol van de overheid is bij het ontstaan van problematische schulden. De overheid is een grote schuldeiser met veel invloed op het schuldenverloop bij schuldenaren. Zeer aannemelijk is dat de impact daarvan zelfs groter is dan die van de civiele schulden en invordering. De civiele keten ingrijpend wijzigen en de publieke invordering ongemoeid laten, biedt geen oplossing. Het enkel afschaffen van preferentie is onzes inziens dan ook niet zaligmakend. Voor een eerlijker speelveld zou het opportuniteitsbeginsel voor publieke en private partijen geüniformeerd moeten worden.

In datzelfde licht zouden ook de verdeelkosten bij een beslag altijd vanuit overheidsgelden moeten worden betaald, niet uitsluitend wanneer een overheidsinstantie de rol van het verdelen van de gelden op zich neemt. Het is namelijk ook niet zo dat een schuldenaar met een loonbeslag bij een coördinerend gerechtsdeurwaarder 'duurder' uit is dan bij een gemeente die verdeelt. Dat lijkt zo omdat bij een gemeente de verdeelkosten uit de algemene middelen worden betaald en dus niet rechtstreeks bij de schuldenaar in rekening wordt gebracht. Trek de publieke en private verdeling hierin gelijk.

Goedkopere procedures, zoals meedelen in beslag

Vanzelfsprekend is de KBvG eveneens voorstander van goedkopere procedures. We zijn echter mordicus tegen de aanbevelingen rond het meedelen in beslag.

Kern van het meedelen in beslag is dat een schuldeiser zich met toestemming van de schuldenaar kan aansluiten bij een door een andere schuldeiser gelegd beslag. Zo hoeven kosten voor het beslag maar eenmalig te worden gemaakt, wat de kostenoploop voor de schuldenaar inperkt.

Dit klinkt sympathiek, maar brengt een baaierd aan problemen met zich mee. Allereerst ondermijnt het de rechtszekerheid van schuldenaar en schuldeiser. Een schuldenaar kan zich door het kostenargument genoodzaakt voelen in te stemmen met het meedelen, terwijl zo'n aangehaakte vordering het wellicht niet zou halen in de ambtshalve toetsing door de rechter.

Ten tweede is onduidelijk wat er gebeurt als de schuldenaar de toestemming in een later stadium intrekt. Dit komt de rechtszekerheid en rechtsbescherming van de schuldeiser niet ten goede.

Daarnaast kleven er bezwaren van morele zin aan het meedelen in beslag. Allereerst voor de aanhakende schuldeisers. De eerste heeft zich de moeite van het beslagleggen getroost, de volgenden kunnen met weinig inspanningen aanhaken. Dit werkt *freerider*-gedrag onder schuldeisers in de hand. Bovendien is het meedelen in minnelijke vorderingen fraudegevoelig. Kennissen van de schuldenaar kunnen met nepvorderingen meedelen, zodat de beslagen gelden dan via een omweg weer in handen van de schuldenaar komen.

Voor het besparen van kosten in de civiele invorderingsketen heeft de KBvG al enige tijd geleden een veel robuuster voorstel ontwikkeld: het zogenaamde filtermodel. Het filtermodel bouwt een korte tussenstap in bij de huidige dagvaardingsprocedure. In plaats van de gedaagde direct uit te nodigen om op de rolzitting te verschijnen, wordt haar of hem gevraagd om binnen een bepaalde termijn aan de gerechtsdeurwaarder kenbaar te maken of zij of hij de vordering erkent of (schriftelijk, mondeling of digitaal) verweer wil voeren. Er wordt niet naar de inhoud van het verweer gevraagd. Het gaat om een feitelijke vaststelling van de processuele houding die de gedaagde partij aangeeft te willen innemen.

Pas na beantwoording van de vragen -of het uitblijven daarvan- brengt de gerechtsdeurwaarder de dagvaarding bij het gerecht aan. De gerechtsdeurwaarder kan op deze wijze de dagvaardingen gesorteerd aan de griffie aanleveren. Dat stelt de griffie in staat de afhandeling vele malen efficiënter in te richten. Voor de zaken waarin de gedaagde partij heeft aangegeven de vordering te erkennen en geen verweer te

willen voeren, kan de rechtbank overgaan tot het vereenvoudigd verschaffen van een titel, na uitvoering van een lichte toets. Een dergelijke versnelde of vereenvoudigde titel van niet-betwisting levert niet alleen efficiëntie en kostenbesparing op (want er is minder tijd mee gemoeid om de vordering te beoordelen), maar heeft juist ook een signaleringsfunctie. Daarnaast blijft de toets van de vordering voorbehouden aan de rechter, waar die thuishoort.

Het rapport, 4.2: Meer ruimte voor de-escalerende maatregelen

Vanzelfsprekend is de KBvG groot voorstander van meer de-escalerend handelen. Een goed functionerend invorderingssysteem stimuleert preventie, in plaats van onnodig te escaleren. Dat is nu niet het geval. Het stimuleren van preventie door de-escalerende handelingen te vergoeden, is in het belang van de schuldenaar, de schuldeiser en de maatschappij.

De KBvG ziet een rol voor gerechtsdeurwaarders weggelegd in het traject van vroegsignalering, waarbij gerechtsdeurwaarders in voorgeschreven gevallen worden verplicht schuldenaren door te verwijzen naar hulpverlening, al dan niet via een systeemtechnische oplossing. De executoriale invordering stopt op dat moment in het geval er sprake is van problematische schulden, waarvoor zoals gezegd een universele definitie moet komen. De inning en verdeling bij problematische schulden zou wel bij de gerechtsdeurwaarder kunnen blijven, aangezien zij daar het best voor geëquipeerd zijn.

In dit verband onderscheidt de KBvG drie groepen schuldenaren:

1. De groep waarbij invordering werkt, die voldoende inkomen heeft en waarbij reguliere executie de norm is.
2. De groep waarbij invordering niet optimaal werkt, omdat er beperkt inkomen en/of vermogen is en (door dwanginvordering en cumulatie) het risico bestaat dat schulden problematisch worden.
3. De groep waarbij invordering niet werkt, omdat er weinig tot geen inkomen en vermogen is en door invordering de schulden niet afnemen, maar enkel verder oplopen. Enkel bij deze groep is (mogelijk) sprake van problematische schulden.

De KBvG meent dat vooral bij de tweede groep de-escalerend kan worden opgetreden. De eerste groep kan immers betalen en de derde groep moet worden doorverwezen naar schuldhulpverlening. Voor de tweede groep zou er als het ware een soort noodventiel moeten worden ontwikkeld. Zo zou het afbetalingsplan kunnen worden ingevoerd voor het afgebakende deel van de gevallen, maar moet zeker ook worden nagedacht over een handelswijze die wordt ingezet ongeacht of iemand zelf actie onderneemt.

Kortom, de KBvG onderschrijft dan ook het voorstel van een sociale ministerieplicht (zorgplicht deurwaarders) en de wens daarbij duidelijke heldere normen voor sociaal incasseren te ontwikkelen. Die sociale ministerieplicht zou uiteraard, zoals ook in het rapport bepleit, voor meer werkzaamheden moeten gelden, met een daarbij behorend kostendekkend sociaal tarief. Nieuwe werkzaamheden die kunnen bijdragen aan positieve maatschappelijke veranderingen, vragen immers om bekostiging, misschien ook wel deels vanuit algemene middelen. Het takenpakket van de gerechtsdeurwaarder moet aldus aangevuld worden, met oog voor de maatschappelijke taken. Vervolgens dient een tarief voor deze de-escalerende werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarder worden vastgesteld.

4.3: Beperken van kostenoploop

De KBvG staat volkomen achter het streven nodeloze invorderingskosten te voorkomen. Het voormelde afbetalingsplan, vroegsignalering, doorverwijzing en het bieden van schuldhulp, zijn maatregelen die hieraan kunnen bijdragen. Hierbij tekenen we wel aan dat het gaat om het voorkomen van nodeloze kosten, niet álle.

In het merendeel van de gevallen zorgen (ambts-)handelingen dat schuldenaren tot betaling overgaan. Voor deze gevallen werkt het huidige invorderingsstelsel naar behoren. Zie hiervoor onder meer de op de website van de KBvG gepubliceerde rapporten met data over de invordering door gerechtsdeurwaarders.

In dit kader brengt de KBvG graag onder de aandacht dat een vrijwillige betalingsregeling naast een beslag, onder voorwaarden, mogelijk moet blijven. De beslagvrije voet is er ter bescherming van de schuldenaar, zodat deze voldoende middelen van bestaan overhoudt. Druk uitoefenen om een betalingsregeling te treffen naast een al lopend beslag, is dan ook ongewenst. Desalniettemin bestaat uiteraard wel de mogelijkheid waarin de schuldenaar zelf om een betalingsregeling verzoekt. De schuldenaar zou in dat geval moeten worden gewezen op de risico's, maar als de schuldenaar ondubbelzinnig volhardt in zijn verzoek, dan moet dat worden toegelaten. Niet elke schuldenaar kent immers hetzelfde bestedingspatroon en de een leeft nu eenmaal zuiniger dan de ander.

Herijk de wettelijke buitengerechtelijke incassokosten

De KBvG kan deze aanbeveling alleen maar toejuichen. De wettelijke buitengerechtelijke incassokosten zijn sinds de invoering in 2012 niet geïndexeerd of geëvalueerd. De kosten zijn in veel gevallen niet meer kostendekkend en staan niet in verhouding tot de werkzaamheden die ervoor worden verricht.

Overigens wordt er ook een vergelijking gemaakt met België. Gezien de kostenstructuur voor ambtshandelingen in België geheel anders is, zijn wij van mening

dat deze vergelijking buiten de context is gemaakt. Het totale stelsel van België zou dan vergeleken moeten worden met Nederland.

Geef de mogelijkheid een dagvaarding tijdelijk op te schorten

De KBvG snapt deze aanbeveling, maar zou willen voorstellen deze aanbeveling ook in het licht te zien van het voormelde en voorgestelde filtermodel.

Baseer de griffierechten op de gedagvaarde partij

De KBvG is vanzelfsprekend groot voorstander van dit voorstel. We hebben hier in het verleden zelf voor gepleit. De opbrengsten van de griffierechten zouden omlaag kunnen gaan, maar daar tegenover staat dat er mogelijk meer zaken worden aangebracht. Zaken van schuldeisers die nu vanuit kostenoverweging niet worden aangebracht. Die vorderingen worden dan afgeboekt op het resultaat of de kosten komen voor rekening van de overige klanten. Dat is onjuist, komt de economie niet ten goede en stimuleert mogelijk zelfs negatief betaalgedrag.

Overige denkrichting ter nadere overweging

Bekijk of de positie van kleine crediteuren verbeterd kan worden.

De KBvG is hier groot voorstander van. Naast de gedane voorstellen, zal ook de aanpassing in de griffierechten hieraan kunnen bijdragen net als een herziening van het stelsel van preferentie.

Overweeg om incassodienstverleners inzage te bieden in de Basisregistratie Personen (BRP).

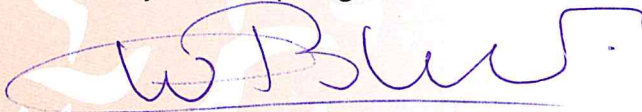
De KBvG is geen voorstander van dit voorstel, hoewel vroegtijdig contact met de schuldenaar uiteraard wordt onderschreven. Inzage in de BRP is zeer privacygevoelig en bij eventuele misstappen door medewerkers kunnen de gerechtsdeurwaarders daarop worden aangesproken. Gerechtsdeurwaarders zijn verplicht op grond van de Algemene wet bestuursrecht een klachtenregeling te hebben, klagers klagers zich wenden tot de Ombudsman en daarnaast ook een tuchtklacht indienen. Bovendien vinden er regelmatig kwaliteitsaudits plaats op de gerechtsdeurwaarderskantoren en staan gerechtsdeurwaarders onder toezicht van het Bureau Financieel Toezicht. Inzage in de BRP is zeer privacygevoelig en bij eventuele misstappen door medewerkers, zijn de gerechtsdeurwaarders daarvoor direct verantwoordelijk. De KBvG meent dat, zonder een vergelijkbaar zwaar stelsel van toezicht en handhaving, het niet wenselijk is incassobureaus inzage te geven in de BRP. Daarentegen zouden wij wél een lans willen breken voor uitbreiding van het gebruik van deze bevoegdheden in de minnelijke fase voor gerechtsdeurwaarders; zij hebben immers bewezen aan de hoogste kwaliteitseisen die dit gebruik vraagt, te voldoen.

Afsluitend

Tot slot, wij willen – net als in onze eerdere reactie – graag benadrukken en meegeven dat het wat ons betreft is bij de herziening van het stelsel goed af te bakenen. Daarbij past de relativering dat de oplossing van problematische schulden slechts in beperkte mate gevonden kan worden in veranderingen van de civiele invordering zelf. Voorts is het de nadrukkelijke wens van de KBvG om alvorens stelselwijzigingen door te voeren, eerst een impactanalyse uit te voeren. Daarvoor is het noodzakelijk dat de data kloppen en de analyses juist worden uitgevoerd.

Mocht u naar aanleiding van deze brief vragen hebben, dan zijn wij uiteraard altijd bereid tot nader overleg.

Met vriendelijke groet,
Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders



C.W. Bakhuis-Van Kesteren, Voorzitter KBvG